

ANALYYSIT

Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys

SUSAN KUIVALAINEN

Vaatimukset sosiaaliturvan tehokkuudesta ovat voimistuneet viime vuosikymmenen aikana. Ne ovat kohdistuneet lähinnä tulonsiirtojen väärinkäyttöön ja vähemmän huomiota on kiinnitetty järjestelmän alikäyttöön. Julkista keskustelua ovat hallinneet sosiaaliturvan huijarit, vaikka tutkimukset osoittavat alikäytön olevan ”ylikäyttöä” mittavampaa (Hellsten & Uusitalo 1999; Virjo 2000). Järjestelmän alikäyttöä voidaan pitää keskeisenä indikaattorina järjestelmän toimivuudesta ja etenkin sen tehokkaasta toiminnasta: mitä enemmän alikäyttöä esiintyy, sitä tehottomammin järjestelmä toimii. Silloin kun alikäyttöä esiintyy, järjestelmä ei pysty saavuttamaan sille asetettuja tavoitteita ja täyttää huonommin tarkoituksensa. Etenkin huono-osaisimmille tarkoitettujen tulonsiirtojärjestelmien tehokas toimiminen on tärkeää, sillä heille alikäytön vaikutukset ovat merkittävimmät muiden tulojen alhaisuuden vuoksi.

Alikäyttö on yhteiskuntapolitiittinen haaste myös kansalaisten tasavertaisuuden ja laajemmin yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden muodossa. Tuen alikäyttö asettaa kansalaiset eriarvoiseen tilanteeseen, sillä hyvinvointijärjestelmän näkökulmasta kansalaisia tulisi kohdella tasa-arvoisesti. Toimeentulotuen alikäyttö voi olla tiedostettu tai tiedostomaton päätös. Tiedostetusta alikäytöstä on kyse silloin, kun yksilö/perhe tietää olevansa oikeutettu tukeen, mutta syytä tai toisesta ei halua hakeutua järjestelmän piiriin. Henkilöt voivat olla tietämättömiä tulonsiirrosta tai heillä ei ole tietoa tavoista hakea tukea, jolloin kyse on tiedostamattomasta päätöksestä.

Kummassakaan tapauksessa toimeentulotuki ei tavoita niitä henkilöitä, joita sen on suunniteltu tavoittavan.

Sytä tulonsiirtojärjestelmän alikäyttöön on monia. Wim van Oorschot (1991, 19–20) tarkastelee näitä tekijöitä kolmella tasolla: järjestelmän, asiakkaan ja hallinnon. Ensinnäkin alikäyttö on yleisempää sellaisten tulonsiirtojärjestelmien kohdalla, joissa tuen määräytymisperusteet ovat moninaiset ja monimutkaiset. Lisäksi yksilökohtaista tarveharkintaa sisältävät, tulonsidonnaiset tai luonteeltaan muita tuloja täydentävät järjestelmät ovat tyypillisesti niitä, joissa alikäyttö on suurta. Myös tuen tilapäisyys ja alhainen määrä vähentävät tuen hakemista. Björn Gustafsson (1987, 44–45) kutsuu ”hyötylaskelmaksi” (Virjo 2000) ilmiötä, jossa saatu tuen määrä koetaan liian pieneksi suhteessa nähtyyn vaivaan tai tehtyyn työhön. Mikäli järjestelmä on suunnattu yhteiskunnan marginaaliryhmille, kuten köyhille, tai mikäli tuen hakeminen on täysin riippuvainen hakijan aloitteellisuudesta, on alikäyttö todennäköisempää.

Asiakastasolla tuen käyttöä vähentävät muun muassa tietämättömyys järjestelmästä, riittämättömät tiedot tuen saantiehdoista ja myöntämiskäytännöistä, pelko yhteiskunnan eläiksi leimautumisesta ja hakemukseen tarvittavien tositteiden määrä. Tukea eivät välttämättä osaa hakea siihen oikeutetut henkilöt esimerkiksi alhaisen koulutuksen tai perustietojen puutteellisuuden vuoksi. Koska tarveharkintaiset edut on suunnattu yhteiskunnan huono-osaisille, ne leimautuvat helposti köyhien palveluiksi: hakiessaan tarveharkintaista tukea henkilö joutuu todentamaan aineellisten resurssiensa riittämättömyyden ja samalla osoittamaan olevansa köyhä ja yhteiskunnan valtaväestön normista poikkeava. Etuuksiin yhdistetäänkin yhä jonkinasteinen leimautuminen, stig-

Työtä on taloudellisesti tukenut Kunnallisanalan kehittämissäätiö.

ma, mikä tulee ilmi muun muassa kansalaisten asenteista toimeentulotuen saajia kohtaan (Kangas & Sikiö 1996). Moni pienituloinen haluaa mieluummin tulla toimeen omilla tuloillaan kuin hakeutua sosiaalitoimiston asiakkaaksi ja leimautua yhteiskunnan elätkiksi.

Kolmanneksi tulonsiirtojärjestelmän hallinnolliset rakenteet ja tavat vaikuttavat tuen käyttöasteeseen. Kun tuen hakemiseen esimerkiksi liittyy nöyryyttäviä piirteitä tai kontrollia sekä väärinkäytösten, vilpin epäilyä, tukea haetaan vähemmän. Useat näistä piirteistä ovat ominaisia suomalaiselle toimeentulotukijärjestelmälle (ks. esim. Mäntysaari 1991; Huhtanen 1994; van Aerschot 1996; Ukkola-Kettula 2000).

Toimeentulotuen ja muiden tulonsiirtojen alikäyttöä on tutkittu Suomessa vähän. Ilkka Virjon (2000) tutkimuksessa tarkasteltiin toimeentulotuen alikäyttöä 1990-luvun puolivälissä. Lisäksi muutama tutkimus on sivunnut toimeentulotuen alikäyttöä (Heikkilä 1990; Kangas & Ritakallio 1996; Kuivalainen 2004a; Metteri 2004). Maailmalla aihetta on tutkittu enemmän (esim. Gustafsson 1987; van Oorschot 1995), joskin empiiristen tutkimusten määrä on pieni (ks. yhteenveto Riphahn 2001; Hernanz & al. 2004). Ainoa säännöllisesti tulonsiirtojen käyttöä seuraavia maita on Britannia, jossa julkaistaan vuosittain eri tukien käyttöasteita. Suomalaiset ja ulkomaiset tutkimukset osoittavat tulonsiirtojen, etenkin tarveharkintaisten, alikäytön olevan mitätävää. Useissa maissa sosiaaliturvajärjestelmää on muutettu tarveharkintaisemmaksi (esim. Gilbert 2001), mikä tekee nimenomaan tarveharkintaisten tulonsiirtojärjestelmien alikäytön tutkimisen aiempaa tärkeämmäksi.

Tämän artikkelin tavoitteena on selvittää, miten laajaa toimeentulotuen alikäyttö nykyään Suomessa on ja millä väestöryhmillä se on yleisintä. Alikäytön suuruudella viitataan siihen osaan väestöstä, joka olisi oikeutettu tukeen mutta ei syystä tai toisesta sitä saa. Kansainvälisessä tutkimuksessa alikäyttö määritellään useimmiten tukea saavien suhteena tukeen oikeutettujen määrästä (Hernanz & al. 2004, 7).

Artikkelissa tarkastellaan myös alikäytön taloudellisia vaikutuksia sekä yhteyttä köyhyyteen. Vaikutuksia tarkastellaan sekä yksilön että yhteiskunnan tasolla. Aineistona käytetään Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksella vuoden 2005 alussa kerättyä Väestöryhmien väliset hyvinvointierot ja hyvinvointiongelmien paikantuminen -ky-

selyaineistoa¹. Alikäytön laajuutta tutkitaan kansalaisten subjektiivisen kokemuksen ja laskennallisen oikeuden perusteella. Kyselyaineisto, jossa on kysytty perheen senhetkisiä kuukausituloja, sopii hyvin toimeentulotuen tarkasteluun, koska tuki määräytyy kuukauden tulojen ja menojen mukaan.

Anthony Atkinson (1989) erottelee kolme aineistotyyppiä, joiden avulla tuen alikäyttöä voidaan tutkia. Alikäytön laajuutta voidaan selvittää yleisillä kyselytutkimuksilla, joissa on kysytty vastaajien tuloja. Yleensä tämäntyyppiset aineistot eivät mahdollista suoraan tuen alikäytön tutkimista, vaan ne edellyttävät imputointia, jolloin kyselylomakkeen tietojen pohjalta estimoidaan alikäytön laajuutta. Toiseksi alikäyttöä voidaan tutkia hallinnollisia tilastoja ja tietokantoja hyödyntämällä. Nämä aineistot kuitenkin harvoin mahdollistavat varsinaisen alikäytön tarkastelun, vaan useimmissa tapauksissa tarkastelun kohteena on hylkäävien päätösten määrä. Kolmas, ideaalisin tapa on kysely, jossa potentiaaliselle tuen kohderyhmälle esitetään tuen käyttöön liittyviä kysymyksiä. Tässä artikkelissa käytettävä aineisto edustaa ensimmäistä ja kolmatta tapaa tutkia alikäyttöä.

Tulokset

Toimeentulotuen alikäyttö on Suomessa merkittävää vastaajien subjektiivisen arvion perusteella (taulukko 1). Kaiken kaikkiaan viisi prosenttia vastaajista luulee olevansa oikeutettu toimeentulotukeen, mutta haluaa silti tulla toimeen omillaan. Toimeentulotuen alikäyttäjää olisi tällä tavoin tarkasteltuna lähes kaksi kertaa niin paljon kuin varsinaisia tuen saajia². Subjektiivinen arvio tarjoaa yhden näkökulman toimeentulotuen alikäytön laajuuteen. Sitä, missä määrin kotitaloudet todellisuudessa ovat oikeutettuja tukeen, tarkastellaan laskennallisen oikeuden avulla.

¹Tutkimuskohteena oli 18–70-vuotiaasta aikuisväestöstä otettu edustava Väestön keskusrekisteristä poimittu satunnaisotos. Otoksen koko oli 4001, lomakkeen palautti 2391 ja tavoittamatta jäi 40 henkilöä, vastausprosentiksi muodostui 60.

²Aineistossa toimeentulotuen saajien määrä vastaa suhteellisen hyvin virallisia toimeentulotukitilastotietoja (Lamminpää & Mattila 2005). Vuonna 2004 toimeentulotukea kuukausitasolla sai 4,1 % kotitalouksista.

Myös laskennallinen tarkastelu osoittaa toimeentulotuen alikäytön olevan laajaa. Laskennallisesti toimeentulotukeen olisi oikeutettuja myös noin viisi prosenttia vastaajista. Esitettyyn lukuun tulee suhtautua varauksellisesti. Toimeentulotuki on harkinnanvarainen, tarveharkintainen tulonsiirto, eikä esimerkiksi kotitalouden säästöjen tai muun varallisuuden tai työstä kieltäytymisen vaikutuksia voida tässä yhteydessä arvioida. Laskelmat on kuitenkin tehty varovaisen, ”tiukan” mallin mukaan. Laskennallista oikeutta toimeentulotukeen selvittäessä aineistosta on poistettu toimeentulotukea saavat kotitaloudet, tulonsa ilmoittamatta jättäneet taloudet, opiskelijat ja muu – mikä? -statuksen omaavat tapaukset³. Mikäli opiskelijat olisi otettu mukaan tarkasteluun, alikäyttö olisi näyttäytynyt paljon laajempaan (vrt. Virjo 2000).

Oikeutta on mitattu vähentämällä kotitalouden nettokuukausituloista toimeentulotuessa huomioon otettavat menot. Mikäli erotus on negatiivinen (ns. normivaje), olisi kotitaloudella laskennallinen oikeus toimeentulotukeen. Menoina on otettu huomioon henkilökohtaisten perusosien lisäksi asumismenot, mutta muita toimeentulotukeen oikeuttavia menoja, kuten terveydenhuolto- tai päivähoitomenoja, ei ole otettu huomioon. Tapa aliarvioi jonkin verran laskennallisesti toimeentulotukeen oikeutettavien määrää. Mikäli muut toimeentulotuessa huomioon otettavat menot olisi otettu tarkasteluun, olisi laskennallisesti oikeutettujen määrä huomattavasti suurempi. Tuloksia tulkitessa tulee edelleen ottaa huomioon, että kyselyaineistoissa pienituloiset ja yhteiskunnan heikko-osaisemmat ovat usein ali-edustettuina (ks. esim. Behrendt 2002).

³Toimeentulotukea saavat tapaukset on poistettu tarkastelusta, koska tuen harkinnanvaraisuuden vuoksi tässä yhteydessä ei ole mielekasta tutkia, missä määrin tukea saavat taloudet ovat laskennallisesti oikeutettuja tukeen. Opiskelijat on poistettu puolestaan siksi, että he eivät normaaliolosuhteissa ole oikeutettuja toimeentulotukeen (Opas toimeentulotukilain ..., 2003). Muu – mikä? -statuksen (yksin asuva, yksinhuoltaja, liitossa ei lapsia, liitossa lapsia sekä muu – mikä?) omaavista suurin osa on vanhempiensa kanssa asuvia 18 vuotta täyttäneitä henkilöitä. Toimeentulotukisäädösten mukaan he muodostavat itsenäisen kotitalouden, jolloin tuen suuruutta määriteltäessä huomioon otetaan ainoastaan heidän tulonsa, eikä koko kotitalouden. Kyselylomakkeessa vastaajia pyydettiin ilmoittamaan koko kotitalouden tulot, jolloin yksittäisen henkilön oikeutta toimeentulotukeen ei voida tarkastella.

Taulukko 1. Subjektiiivinen kokemus oikeudesta toimeentulotukeen (n = 2 317)

Luuletteko, että sinä ja perheesi olisitte oikeutettuja toimeentulotukeen tällä hetkellä?	%
Vastaanotan jo tällä hetkellä toimeentulotukea	3,2
Tiedän, etten ole oikeutettu toimeentulotukeen	69,8
Luulen, että en ole oikeutettu toimeentulotukeen	22,0
Luulen, että olen oikeutettu toimeentulotukeen, mutta haluan silti tulla toimeen omillani	5,0

Toimeentulotuen alikäytön laajuudesta kertoo se, missä määrin subjektiivisesti itsensä toimeentulotukeen oikeutetuiksi arvioivista ja laskennallisesti toimeentulotukeen oikeutetuiksi määrittyvistä on kyse samoista kotitalouksista (taulukko 2). Kaiken kaikkiaan 1,5 prosenttia kotitalouksista määrittyy toimeentulotuen alikäyttäjiksi sekä subjektiivisen arvion että tehdyn laskelman mukaan. Reilulla kolmanneksella (37 %) niistä, jotka luulivat olevansa oikeutettuja toimeentulotukeen mutta haluavat tulla toimeen omillaan, olisi myös laskennallisesti oikeus toimeentulotukeen. Valtaosalla heistä (63 %) ei siis olisi laskennallista oikeutta tämän tarkastelun perusteella (vrt. Virjo 2000). Toisaalta suurin osa (71 %) laskennallisesti tukeen oikeutetuista arvioi, ettei heillä ole oikeutta toimeentulotukeen. Tämä heijastaa toimeentulotuen vaikeaselkoisia säädöksiä; valtaosa tukeen oikeutetuista ei tiedä oikeudestaan.

Tehtyjen laskelmien mukaan alikäytön laajuus olisi vähimmillään 1,5 prosenttia, jolloin tukeen oikeutettuja olisi kaksi kertaa niin paljon kuin tuen varsinaisia saajia tällä hetkellä on. Suurimmillaan tuen alikäytön laajuus olisi 8,8 prosenttia (joko laskennallisesti tai subjektiivisen arvion mukaan oikeutettuja), mikä on kaksi ja puoli kertaa suurempi suhteessa tukea saaviin. Kun suhteutetaan nämä luvut tukea saaviin, saadaan kansainvälisen terminologian mukainen toimeentulotuen käyttöaste, joka on Suomessa tämän tutkimuksen tulosten perusteella pienimmillään 32 prosenttia ja suurimmillaan 73 prosenttia.

Toimeentulotuen alikäytöllä on mittavat taloudelliset vaikutukset niin yksilön kuin yhteiskunnan kannalta. Toimeentulotuen alikäytön taloudellista laajuutta selvitettiin perheen tulojen ja huomioon otettujen menojen erotuksen pe-

Taulukko 2. Laskennallinen oikeus ja subjektiivinen arvio oikeudesta toimeentulotukeen, %

		Subjektiivinen kokemus oikeudesta toimeentulotukeen		
		Kyllä	Ei	Yhteensä
Laskennallinen oikeus	Kyllä	1,5	3,7	5,3
	Ei	2,6	92,1	94,7
	Yhteensä	4,1	95,9	100 (n = 1 761)*

df =1; $\chi^2 = 153.04$; p = 0,000***

*Tarkastelusta on poistettu toimeentulotukea saavat, opiskelijat ja muu – mikä? -statuksen omaavat, minkä vuoksi tapausten määrä on laskenut ja subjektiiviseen kokemukseen perustuva arvio eroaa koko aineistoa koskevista jakaumasta.

Taulukko 3. Toimeentulotuen alikäyttäjien taloudellinen asema, % (tilastolliset merkitsevyystasot suluisa)

	Laskennallisesti toimeentulotuen alikäyttäjät	Subjektiivisen kokemuksen mukaan toimeentulotuen alikäyttäjät	Yhteensä
Taloudellisesti köyhä	(.000)	(.000)	
kyllä	100	53	10
ei	0	47	90
Vaikeuksia suoriutua maksuista	(.000)	(.000)	
kyllä	49	60	18
ei	51	40	82

rusteella. Tämä kertoo, minkä suuruiseen tukeen kotitaloudet olisivat laskennallisesti oikeutettuja. Laskennallisesti toimeentulotukeen oikeutettujen keskimääräinen vaje oli 270 euroa kuussa⁴. Tämä on merkittävä summa pienituloisen talouden kannalta. Yksi argumentti toimeentulotuen alikäytön yleisyydelle on odotettavissa olevan saatavan hyödyn pienuus suhteessa tuen hakemiseen käytettyyn ”vaivaan” (Gustafsson 1987; Virjo 2000). Tämä väittämä saa jossain määrin tukea, sillä kolmanneksella tukeen laskennallisesti oikeutetuista toimeentulotuen määrä jää alle 100 euroon ja joka kymmenellä alle 50 euroon. Noin puolet olisi kuitenkin oikeutettu noin 200 euroon kuussa, ja heidän kohdallaan kyse ei ole pienestä summasta.

Toimeentulotuen alikäytön taloudellisia vaiku-

tuksia yhteiskunnan tasolla arvioidaan kertomalla tukeen laskennallisesti oikeutettujen määrä toimeentulotukitilastosta (Lamminpää & Mattila 2005) saatavalla vuodessa maksettavalla toimeentulotuen määrällä kotitaloutta kohden. Pienimmillään (alikäyttö koskisi 1,5 %:a kotitalouksista) kustannusvaikutukset olisivat 76 miljoonaa euroa ja suurimmillaan (alikäyttö koskisi 8,8 %:a kotitalouksista) jopa 443 miljoonaa euroa, mikä tarkoittaisi toimeentulotukimenojen kaksinkertaistumista.

Alikäytöllä on merkittävät seuraukset myös kotitalouksien taloudellisen aseman kannalta (taulukko 3). Kaikki laskennallisesti toimeentulotukeen oikeutetuista määrittyvät köyhiksi. Köyhäksi on määritelty ne kotitaloudet, joiden tulot jäivät alle 60 prosentin mediaanituloista⁵. Myös

⁴Luku vastaa suhteellisen hyvin toteutunutta saadun toimeentulotuen suuruutta: keskimääräinen varsinainen toimeentulotuen suuruus kotitaloutta kohden oli 327 euroa (Lamminpää & Mattila 2005).

⁵Tulokset eivät juuri muutu, mikäli köyhyysrajaksi asetetaan 50 % mediaanituloista tai mikäli modifoidun ekvivalenssiskaalan sijasta käytetään OECD:n perinteistä skaalaa.

suurin osa subjektiivisen arvion mukaan toimeentulotukeen oikeutetuista määrittyy köyhiksi. Alikäytön vaikutukset ilmenevät myös muina taloudellisina vaikeuksina. Liki puolet laskennallisesti toimeentulotukeen oikeutetuista koki, että heillä oli vaikeuksia suoriutua maksuista. Subjektiivisen arvion perusteella oikeutetuista vielä suuremmalla osalla oli ollut vaikeuksia suoriutua maksuista. On ilmeistä, että toimeentulotuen alikäyttö on yhteydessä perheiden taloudelliseen tilanteeseen. Suomalainen toimeentulotukijärjestelmä poistaa suhteellisen tehokkaasti köyhyyttä; tuen köyhyttä vähentävä vaikutus (ks. Kuivalainen 2004 a & b) olisi luonnollisesti suurempi, mikäli tukeen oikeutetut hakisivat ja saisivat sitä.

Lopuksi tarkastellaan lyhyesti vielä toimeentulotuen alikäytön kohdentumista. Taulukossa 4 esitetään alikäytön osuus väestöryhmittäin, luvut on laskettu erikseen laskennallisesti toimeentulotuen ja subjektiivisen kokemuksen perusteella alikäyttäjiksi määrittyneille. Taustatekijöiksi, joiden luokissa alikäytön laajuutta arvioidaan, on valittu yleisimpiä sosiodemografisia tekijöitä. Sukupuoli ei osoittautunut merkittäväksi selittäjäksi, eikä sitä ole siten esitetty taulukossa 4.

Ikäryhmittäin tarkasteltuna alikäyttö osoittautuu yleisimmäksi kaikkein nuorimpien ja kaikkein vanhimpien kohdalla. Tulos poikkeaa jossain määrin Virjon (2000) tuloksista, joiden mukaan mita vanhempi ikäryhmä on kyseessä, sitä laajempaa on alikäyttö. Nuorten ikäryhmien kohdalla suuri alikäyttö saattaa selittyä siitä, että nuoret tietävät vähemmän toimeentulotuen periaatteista ja hakemistavoista. Toisaalta tulos vastaa hyvin kuvaa ikäryhmittäisestä tuloköyhyydestä, jossa nuorten ja eläkeiän ylittäneiden köyhyys on kaikkein yleisintä (ks. Kangas & Ritakallio 1996 & 2003).

Kun taas arvioidaan siviilisäädyyttäin alikäytön laajuutta, tulokset osoittavat alikäytön kohdentuvan ensisijaisesti yksin eläviin, ennen kaikkea naimattomiin ja eronneisiin. Yksin asuvat ovat tällä hetkellä tyypillisimpiä toimeentulotuen saajia, ja heidän osuutensa olisi selvästi suurempi, mikäli he hakisivat tukea. Tulos asuinalueen yhteydestä alikäyttöön on aiempien tutkimusten mukainen. Alikäyttö paikantuu ensi sijassa pieniin paikkakuntiin. Pienituloisuuden on todettu liittyvän pieniin paikkakuntiin ja toimeentulotukiasiakkuuden suuriin kaupunkeihin (Kangas & Ritakallio 1996). Todellisuudessa toimeentulotuen saajia olisi pienillä paikkakunnilla enemmän, mutta kynnys hakea toimeentulotukea näyttäisi

siellä olevan korkeampi; pienillä paikkakunnilla lähiyhteisön kontrolli saatetaan kokea voimakkaammaksi.

Tarkastelu koulutuksen mukaan osoittaa alikäytön olevan yleisintä pelkän peruskoulutuksen saaneiden keskuudessa. Tuloksen voidaan nähdä heijastavan tuen hakemisen monimutkaisuutta; tukea ei osata hakea, mikä tulee ilmi etenkin alhaisemman koulutuksen omaavien kohdalla. Työmarkkina-aseman mukaan alikäyttö näyttää liittyvän kaikkein selvimmin työttömyyteen. Käytännössä suurin osa toimeentulotuen alikäyttäjiksi määrittyvistä saa jotakin sosiaaliturvaetua, mutta syystä tai toisesta he eivät ole viimesijaisen sosiaaliturvajärjestelmän piirissä.

Lopuksi

Toimeentulotuen alikäyttö on edelleen laajaa Suomessa. Varovaisen arvion mukaan tukeen olisi oikeutettuja kaksi kertaa niin paljon kuin tuen piirissä tällä hetkellä on ja rohkeamman arvion mukaan kaksi ja puoli kertaa niin paljon. Tämä tarkoittaisi, että kuukaudessa tukea saavien osuus kotitalouksista olisi kuukausitasolla 4 prosentin sijasta 6 tai jopa 12 prosenttia. Esitetyt arviot osoittavat toimeentulotuen käyttöasteen vaihteluväliksi 32–73 prosenttia.

Tutkimustulokset ovat linjassa aiempien niin kotimaisten kuin ulkomaistenkin tutkimusten kanssa. Alikäytön laajuus ei ole näin yllättävää. Viime vuosina kasvaneet tehokkuusvaatimukset eivät ole perusteettomia; joskaan vaatimukset eivät ole kohdistuneet toimeentulotukijärjestelmän yhteen suurimpaan ongelma-kohtaan – alikäyttöön.

Alikäytöllä on mittavat taloudelliset vaikutukset. Yhteiskunnan tasolla kustannusvaikutukset ovat merkittäviä. Mikäli tuen alikäyttäjät hakisivat toimeentulotukea, voisivat toimeentulotukimenot vuositasona jopa kaksinkertaistua. Alikäytön seuraukset kotitalouksien taloudelliselle asemalle ovat merkittäviä. Laskennallisesti tukeen oikeutetut taloudet saisivat keskimäärin 270 euroa toimeentulotukea kuussa. Suurin osa tukeen oikeutetuista määrittyikin köyhäksi ja samalla suurin osa heistä koki vaikeuksia suoriutua maksuista. Mikäli järjestelmän odotetaan toimivan tehokkaasti, on selvää, että toimeentulotuen alikäyttöön tulisi suhtautua vakavasti ja alikäyttöä tulisi aktiivisesti pyrkiä vähentämään. Alikäyttö,

Taulukko 4. Toimeentulotuen alikäyttö (%) tietyissä väestöryhmissä (tilastolliset merkitsevyysasteet suluissa)

	Laskennallisesti toimeentulotuen alikäyttäjät	Subjektivisen kokemuksen mukaan toimeentulotuen alikäyttäjät
Kaikki	5,3	5,0
Ikä	(0.010)	(0.000)
–25	21,8	10,0
25–34	5,2	3,7
35–44	2,9	4,4
45–54	4,1	4,7
55–64	5,2	4,8
65–70	8,6	4,2
Siviilisäätty	(0.003)	(0.000)
naimisissa	3,6	3,1
avoliitossa	6,4	4,1
naimaton	9,3	8,9
eronnut	8,0	7,7
leski	4,8	8,1
Asuinalue	(0.004)	(0.277)
pieni paikka	6,9	5,8
keskisuuri paikka	6,0	3,8
suurehko paikka	3,1	4,9
Koulutus	(0.000)	(0.000)
peruskoulu	8,3	8,3
keskiaste	3,9	4,5
akateeminen koulutus	1,2	1,0
Työmarkkina-asema	(0.000)	(0.000)
työssä	0,7	1,6
osa-aikatyössä	6,0	6,5
työtön	27,3	17,4
opiskelija	--	5,4
eläkkeellä	5,2	9,5

on se sitten tietoista eli kotitalouden vapaaehtoinen valinta tai tiedostamatonta, muun muassa asettaa kansalaiset epätasa-arvoiseen tilanteeseen.

Yksinkertaisimmat keinot toimeentulotuen alikäytön vähentämiseksi liittyvät toimeentulotukijärjestelmään. Toimeentulotukea ja etenkin tuen kelpoisuusehtoja koskevia hallinnollisia säädöksiä tulisi edelleen yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa valtakunnallisesti. Vaikka tuen kelpoisuus- ja saantiehtoja on rationalisoitu viime vuosikymmenen aikana (Kuivalainen & al. 2005), ne ovat edelleen monimutkaisia ja epäselviä.

Moni laskennallisesti toimeentulotukeen oikeutettu arvioi, että hänellä ei ole oikeutta tukeen. Tämä on selvä indikaattori toimeentulotuen monimutkaisista ja vaikeaselkoisista säädöksistä; kansalaiset eivät ole tietoisia oikeuksistaan. Viranomaisten toimintaa tulisi tehostaa siten, että potentiaalisia toimeentulotuen asiakkaita aktiivisesti ohjattaisiin ja neuvottaisiin hakemaan tukea. Yleisesti ottaen kansalaisia tulisi paremmin informoida olemassa olevista etuuksista. Vaikeaselkoisesta toimeentulotukiasiasta tulisi informoida yksinkertaisella, selkeällä tavalla – esimerkiksi

esimerkkitapauksia hyväksi käyttäen. Oikeanlaisella informoinnilla voitaisiin vähentää myös tukeen liitettäviä kielteisiä asenteita.

Tehokkaimmin toimeentulotuen alikäyttöön pystyttäisiin vaikuttamaan rakenteellisilla uudistuksilla. Tulokset osoittivat, että alikäyttö on tyyppillistä sosiaaliturvan piirissä olevien keskuudessa, etenkin työttömien. Tämä puhuu järjestelmän rakenteellisten uudistusten ja etuusjärjestelmän yksinkertaistamisen puolesta (vrt. Oikeus ja ..., 2006; Honkanen 2006). Uudistuksia voitaisiin toteuttaa joko vähimmäisturvaetuuksien tasoa nostamalla tai muuttamalla verotusta niin, että verotettavan tulon alarajaa nostettaisiin. Molemmissa tapauksissa toimeentulotuen tarve täydentävänä etuutena vähenisi – ainakin ns. normivajeen kohdalla – ja samalla sosiaalityössä voitaisiin paremmin keskittyä sen varsinaiseen tehtävään.

Yksi järjestelmän uudistamistapa olisi siirtää ns. normivajeen maksatus Kansaneläkelaitoksel-

le, jolloin maksatusjärjestelmä yksinkertaistuisi ja ”yhden luukun periaatteen” myötä kansalaiset osaisivat ja toimeentulotuen kohdalla myös ”kehittäisivät” hakea tukea. Radikaalimmat ehdotukset toimeentulotuen, ja yleisemmin tulonsiirtojärjestelmien, alikäytön minimoimiseksi koskevat perustulon tai kansalaispalkan ottamista käyttöön, jolloin toimeentulotuesta tulisi mitä todennäköisimmin erityismenoihin myönnettävä harkinnanvarainen tukimuoto.

Vähin, mitä tilanteen parantamiseksi tulisi tehdä, on luoda säännöllinen tilasto- ja seurantajärjestelmä, kuten Britanniassa on tehty. Tilastoinnin tavoitteena on kartoittaa niin toimeentulotuen kuin muidenkin, etenkin tulosisidonnaisten tulonsiirtojen käyttöä. Ainoastaan luotettavan tiedon perusteella pystymme saamaan tietoa siitä, miten tehokkaasti järjestelmä toimii ja missä ja keiden kohdalla suurimmat ongelmat ovat.

TIIVISTELMÄ

Susan Kuivalainen: Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys

Vaatimukset sosiaaliturvajärjestelmän tehokkuudesta ovat voimistuneet viime vuosikymmenen aikana. Kasvaneet tehokkuusvaatimukset ovat kohdistuneet ensisijaisesti tulonsiirtojen väärinkäyttöön järjestelmän alikäytön jäädessä vähemmälle huomiolle. Järjestelmän alikäyttöä voidaan pitää keskeisenä indikaattorina järjestelmän toimivuudesta ja etenkin sen tehokkaasta toiminnasta: mitä enemmän alikäyttöä esiintyy, sitä tehotomammin järjestelmä toimii. Artikkelissa tutkitaan, miten laajaa toimeentulotuen alikäyttö on nykyään Suomessa ja missä väestöryhmissä se on yleisintä. Artikkelissa tarkastellaan lisäksi alikäytön taloudellisia vaikutuksia sekä yhteyttä köyhyyyteen. Toimeentulotuki on suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän viimeisin tukimuoto, jonka tavoitteena on taata kohtuullinen, välttämätön toimeentulo. Toimeentulotukijär-

jestelmän tehokas toimiminen on oleellista, sillä huono-osaisimpien kohdalla järjestelmien alikäytön vaikutusten voidaan katsoa olevan merkittävimmillään. Aineistona käytetään Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksella vuoden 2005 alussa kerättyä Väestöryhmien väliset hyvinvointierot ja hyvinvointiongelmien paikantaminen -kyselyaineistoa. Alikäytön laajuutta tutkitaan sekä kansalaisten subjektiivisen kokemuksen että laskennallisen oikeuden perusteella. Subjektiivisen kokemuksen tarkastelussa on apuna kysymys: luuletko, että olisitte oikeutettuja toimeentulotukeen tällä hetkellä. Laskennallisesta oikeutta selvitetessä perheen tulot suhteutetaan toimeentulotuessa huomioon otettaviin menoihin. Tulokset osoittavat toimeentulotuen alikäytön olevan laajaa. Alikäytön taloudelliset vaikutukset ovat merkittäviä niin yksilön kuin yhteiskunnan kannalta. Valtaosa tuen alikäyttäjistä määritetty köyhäksi ja suurimmalla osalla on myös muita taloudellisia vaikeuksia.

KIRJALLISUUS

- VAN AERSCHOT, PAUL: Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädäntö oikeudellistamisprosessin valossa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja n:o 210. Helsinki 1996
- ATKINSON, ANTHONY: The Take-Up of Social Security Benefits. In: Atkinson, Anthony (ed.): Poverty and Social Security. New York & London: Harvester Wheatsheaf, 1989
- BEHRENDT, CHRISTINA: At the Margins of the Welfare State. Social assistance and the alleviation of poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom.

Ashgate: Aldershot, 2002

- GILBERT, NEIL (ed.): Targeting Social Benefits: International Perspectives & Trends. Transaction Publisher, 2001
- GUSTAFSSON, BJÖRN: Som ett isberg? – Om underutnyttjande av socialbidrag. Nordiskt Social Arbeid 3 (1987), 43–51
- HEIKKILÄ, MATTI: Köyhyys ja huono-osaisuus hyvinvointivaltiossa. Tutkimus köyhyydestä ja hyvinvoinnin puutteiden kasautumisesta Suomessa. Julkaisuja 8. Helsinki: Sosiaalihallitus, 1990
- HELLSTEN, KATRI & UUSITALO, HANNU (toim.): Näkö-

- kulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Raportteja 245. Helsinki: Stakes, 1999
- HERNANZ, VIRGINIA & MALHERBERT, FRANCK & PELIZZARI, MICHELE: Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of Evidence. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 17. Paris: OECD, 2004
- HONKANEN, PERTTI: Työttömien perusturvan ongelmia. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 54. Helsinki: Kela, 2006
- HUHTANEN, RAIJA: Toimeentulotuen myöntäminen. Julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännöistä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja n:o 202. Tampere: Finnpublishers, 1994
- KANGAS, OLLI & RITAKALLIO, VELI-MATTI: Eri menettelmät – eri tulokset? Köyhyyden monimuotoisuus. Teoksessa: Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (toim.): Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa. Tutkimuksia 65. Helsinki: Stakes, 1996
- KANGAS, OLLI & RITAKALLIO, VELI-MATTI: Moniulotteisen köyhyyden trendit 1990-luvulla. Teoksessa: Kangas, Olli (toim.): Laman varjo ja nousun huuma. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 72. Helsinki: Kela, 2003
- KANGAS, OLLI & SIKIÖ, JAANA: Kunnon kansalaisia vai laiskoja lurjuksia? Suomalaisten käsitykset toimeentulotuen saajista. Teoksessa: Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (toim.): Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa. Tutkimuksia 65. Helsinki: Stakes, 1996
- KUIVALAINEN, SUSAN: A Comparative Study on Last Resort Social Assistance Schemes in Six European Countries. Research report 146. Helsinki: Stakes, 2004. 2004a
- KUIVALAINEN, SUSAN: Missä määrin toimeentulotuki vähentää köyhyyttä? Yhteiskuntapolitiikka 69 (2004): 6, 583–593. 2004b
- KUIVALAINEN, SUSAN & AIRIO, ILPO & HIILAMO, HEIKKI & NIEMELÄ, MIKKO: Suomalainen köyhyyspolitiikka. Teoksessa: Saari, Juho (toim.): Köyhyyspolitiikka – johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2005
- LAMMINPÄÄ, KAARINA & MATTILA, PIRKKO: Toimeentulotuki 2004. Tilastotiedote 24/2004. Helsinki: Stakes, 2005
- METTERI, ANNA: Hyvinvointivaltion lupaukset, kohutuuttomat tapaukset. Helsinki: Edita Publishing, 2004
- MÄNTYSAARI, MIKKO: Sosiaalibyrokratia asiakkaan valvojana: byrokratiatyö, sosiaalinen kontrolli ja tarpeitten säätely sosiaalitoimistossa. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 51. Tampere: Vastapaino, 1991
- OIKEUS JA KOHTUUS. Arvioita ja ehdotuksia yksityisestä ja julkisesta hyvinvointivastuusta. Helsinki: Stakes, 2006
- VAN OORSCHOT, WIM: Non Take-up of Social Security Benefits in Europe. Journal of European Social Security 1 (1991): 1, 15–30
- VAN OORSCHOT, WIM: Realizing rights: A Multi-level Approach to Non Take-up of Social Security Benefits. Avebury: Aldershot, 1995
- OPAS TOIMEENTULOTUKILAIN SOVELTAJILLE. Oppaita 2003: 10. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2003
- RIPHAHN, REGINA T.: Rational Poverty or Poor Rationality? The Take-up of Social Assistance Benefits. The Review of Income and Wealth 47 (2001): 3, 379–398
- UKKOLA-KETTULA, AINO: Lainsäädäntömuutosten vaikutukset toimeentulotukeen 1998–1999. Helsinki: Suomen Kuntaliitto ja Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitos, 2000
- VIRJO, ILKKA: Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja syyt. Janus 8 (2000): 1, 28–44.